PARECER - PA00 - 6/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/2528/2018
PROTOCOLO	: 1890551
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE
JURISDICIONADO	: MARCOS MARCELLO TRAD
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – EXECUTIVO MUNICIPAL – RESULTADOS DO EXERCÍCIO – MANUTENÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE CAIXA EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA NÃO OFICIAL E EM TESOURARIA – REALIZAÇÃO DE REMANEJAMENTO SEM AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO – INCONSISTÊNCIAS – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA – RECOMENDAÇÕES – ADVERTÊNCIA.

1. A manutenção de disponibilidade de caixa em instituição financeira não oficial deve ser ressalvada, com recomendação ao Gestor Público atual ou quem vier a sucedê-lo, para que adote medidas para manter as Disponibilidades de Caixa, em instituições Financeiras Oficiais, ressalvados os casos previstos em lei, cumprindo desta forma o que determina o art. 164, § 3º, da CF/88, e o art. 43, da LRF.

2. A realização de remanejamento sem autorização do Legislativo também deve ser motivo de ressalva e recomendação para que seja inserida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a disposição expressa para autorização de remanejamentos, transposições e transferências orçamentárias, desde que não seja vedada pela legislação local, e que seja motivada pela previsão de extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos, para que não haja dúvidas quanto à possibilidade de sua realização pelo Executivo.

3. No que tange aos Demonstrativos Contábeis elaborados com inconsistência, recomenda-se que os registrem devidamente e, na necessidade de eventual alteração, que seja feita conforme as normas aplicadas ao setor público.

4. Considerando as ressalvas e recomendações no sentido de contribuir com o aprimoramento, transparência, controle e eficiência com a gestão dos recursos públicos, diante da verificação de inconsistências que não comprometem a análise e a confiabilidade das contas, o que atrai a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, é emitido parecer prévio favorável à aprovação com ressalva da prestação de contas anuais de governo, com recomendações a serem observadas pelo gestor atual; advertindo-o no sentido de que a reincidência nas impropriedades apontadas poderá acarretar a irregularidade das contas subsequentes.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 4ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 8 a 11 de março de 2021, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de

Parecer Prévio Favorável à Aprovação com Ressalva da Prestação de Contas Anual de Governo do **Município de Campo Grande/MS**, referente ao exercício financeiro de **2017**, sob a responsabilidade do Sr. **Marcos Marcello Trad**, pelas razões expostas no relatório-voto; pela **comunicação** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Favorável com Ressalva à aprovação das contas de governo do Município de Campo Grande/MS, para os fins estabelecidos no art. 33, § 2º e § 6º da Lei Complementar nº 160/2012; pela **recomendação** ao Gestor responsável, para que observe com maior rigor os prazos para o encaminhamento dos documentos a este Tribunal; pela **recomendação** ao jurisdicionado responsável ou a quem vier a sucedê-lo que observe com maior rigor a legislação sobre elaboração dos demonstrativos contábeis, apresentando os demonstrativos na forma determinada pelos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), às Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC's) e normas contábeis vigentes, de forma a evitar possíveis impropriedades no futuro; pela **recomendação** ao gestor atual ou quem vier a sucedê-lo, que adote medidas para manter as Disponibilidades de Caixa, em instituições Financeiras Oficiais (leia-se pública, controlada pelo Poder Público), ressalvados os casos previstos em lei, cumprindo desta forma o que determina o art. 164, § 3º, da CF/88 e art. 43 da LRF; e pela **advertência** ao atual gestor do órgão no sentido de que a reincidência nas impropriedades apontadas poderá acarretar novamente as irregularidades das contas subsequentes.

Campo Grande, 11 de março de 2021.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Trata a matéria dos autos sobre a análise da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, referente ao exercício financeiro de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Marcos Marcello Trad, Prefeito Municipal - atual, cujos documentos foram encaminhados a esta Corte de Contas, através do Oficio nº 408/DGCONT/SEFIN, pelo Secretário Municipal de Finanças e Planejamento, Sr. Pedro Pedrossian Neto, conforme as peças digitais de nº 02 a 61 (fls. 02/54953).

Diante da autuação foram apensados os processos TC/MS nº 06110/2017 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o TC/MS nº 10363/2017 - Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Após os devidos trâmites regimentais, os autos foram encaminhados para apreciação do corpo técnico da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG), a qual constatou a necessidade de intimar o responsável para que encaminhasse documentos e informações faltantes para saneamento dos autos. Por conseguinte, procedeu-se à intimação do Sr. Marcos Marcelo Trad (INT - G.JD - 12003/2019, fl. 54982), Prefeito Municipal - atual, o qual encaminhou documentos e justificativas acerca dos apontamentos/impropriedades (fls. 54988/55501), dentro do prazo estabelecido no art. 110, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

De posse da documentação encaminhada, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo/Coordenadoria de Contas dos Municípios (DFCGG/CCM) procedeu à análise das seguintes matérias:

> 1. Análise dos resultados consolidados e dos instrumentos de planejamento governamental;
>
> 2. Análise quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
>
> 3. Verificação quanto à conformidade às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como observância dos limites estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais; e
>
> 4. Observância às normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal.

Prosseguindo em sua análise o corpo técnico da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (ANA - DFCGG/CCM - 10222/2019, fls. 55505/55542) se manifestou nos seguintes termos:

> "Em face do exposto na presente análise, esta Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, com fundamento no art. 110, §§ 4º e 8º, do Regimento Interno desta Corte, considerando os procedimentos realizados, conclui que a prestação de contas **não está em conformidade**, em todos os aspectos relevantes, com os critérios aplicáveis." (grifo conforme o original)

Conforme análise dos autos, o ilustre representante da d.Auditoria, solicitou a este Relator, para que se fizesse à intimação do gestor (DESPACHO DSP - GACS LLRP - 4080/2020, fls. 55544/55547) de modo a esclarecer sobre as impropriedades documentais e contábeis apontadas pela DFCGG e por uma análise preliminar realizada pela própria Auditoria.

Por meio do Despacho (DSP - G.JD - 4340/2020, fl. 55548) a fim de resguardar as garantias previstas na Lei Maior e em atenção aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, na forma do art. 4º, I, c, do Regimento Interno, foi determinado por este Relator à intimação do Sr. Marcos Marcello Trad, a remeter a esta Corte de Contas, os documentos e/ou justificativas para sanar as possíveis irregularidades apontadas na análise (ANA - DFCGG/CCM - 10222/2019) e no despacho (DSP - GACS LLRP - 4080/2020) conforme citados acima.

Os autos retornaram a d.Auditoria desta Corte de Contas que emitiu seu parecer PAR - GACS LLRP - 4045/2020 (fls. 55632/55662), da seguinte forma:

> "Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, 21, I, 42, caput e inciso VIII, e 59, III, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, esta Auditoria opina pela emissão de parecer prévio **contrário** à aprovação destas contas anuais de governo." (grifo conforme o original)

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (PAR - 2ª PRC - 6989/2020, fls. 55663/55678), manifestando-se no seguinte sentido:

> "Considerando o artigo 114 e o parágrafo único do artigo 117, ambos da Resolução Normativa TC/MS nº 98/2018, c/c o artigo 54, §2º, da Lei Complementar nº 160/2012, opina-se desde já pela emissão de **Parecer Prévio pela Rejeição das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS**, exercício de 2017, de responsabilidade do Senhor Marcos Marcello Trad, pelas razões já expostas anteriormente." (grifo conforme o original)

Em síntese, o Relatório contempla os aspectos relacionados ao planejamento governamental, sobre o qual foi realizada avaliação do cumprimento das metas fiscais, bem como das receitas estimadas e arrecadadas, além das despesas fixadas e realizadas em 2017, com ênfase nas áreas onde se requer maior atenção do executivo municipal por motivos de exigência legal ou constitucional.

Em seguida, serão apresentados os resultados das análises procedidas nos demonstrativos contábeis e fiscais, constando informações detalhadas sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, previstas na Lei Federal nº 4.320/64, e também da gestão fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000, no que diz respeito ao equilíbrio das contas públicas, na geração de despesas com pessoal, com a seguridade social, com a dívida consolidada, com as operações de crédito e com a inscrição em restos a pagar.

Ao final, com o objetivo de contribuir com a Administração Pública Municipal na gestão dos recursos públicos, formulam-se recomendações pertinentes e que devem

ser adotadas por parte do Município em epigrafe, visando ao cumprimento das normas constitucionais e legais.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Das razões do voto

1. PREMILINARMENTE

1.1 Da competência do Tribunal de Contas/MS para manifestar-se quanto às contas prestadas pelos Prefeitos Municipais.

Destaco que a competência desta Corte de Contas, quanto às contas prestadas pelo Governador e pelos Prefeitos Municipais está estabelecida no art. 21, inciso I, e especificamente sobre os últimos, no art. 33, da Lei Complementar TC/MS nº 160/2012, que sobre as mesmas deverá emitir parecer prévio, favorável ou contrário, que se define, no dizer de Di Pietro (2007)[1], como "*ato pelo qual os órgãos consultivos da Administração emitem opinião sobre assuntos técnicos ou jurídicos de sua competência".*

A mesma autora informa ainda posição de Osvaldo Aranha Bandeira de Mello (1979; 575), que o parecer pode ser *facultativo*, quando fica a critério da Administração solicitá-lo ou não, (...); *obrigatório*, quando a lei o exige como pressuposto para a prática do ato final, (...) e embora haja obrigatoriedade de ser emitido, sob pena de ilegalidade, ele não perde o seu caráter opinativo, e *vinculante*, quando a Administração é obrigada a solicitá-lo e a acatar sua conclusão.

Claro está que o ato praticado pelo Tribunal de Contas do Estado/MS, ao analisar as contas prestadas pelos Prefeitos Municipais é um parecer obrigatório, porque a lei exige sua prática, como pressuposto de validade do ato final, seja ele favorável ou contrário à aprovação das contas.

Destaque-se ainda que a Constituição Federal, no trato da matéria, apresenta em seu art. 31, § 2º, que foi transcrito igualmente no art. 24, § 2º da Constituição do Estado de MS, que *"O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal."*

Essa condição de prevalência ou não do parecer e sua possibilidade de desconstituição já foi objeto de questionamento judicial em diversas ocasiões, colacionando-se nesse sentido, apenas duas decisões proferidas pelo Supremo

[1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007 – p. 215.

Tribunal Federal, *verbis:*

> "Compete à câmara municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos tribunais de contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). (...) [**RE 848.826**, rel. p/ o ac. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-8-2016, P, *DJE* de 24-8-2017, Tema 835.]" (grifamos)
>
> • "(...) o parecer técnico elaborado pelo tribunal de contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à câmara de vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo. [**RE 729.744**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-8-2016, P, *DJE* de 23-8-2017, Tema 157.]" (grifamos)

Assim, evidencia-se a competência desta Corte de Contas de proferir Parecer Prévio nas Contas Anuais de Governo prestadas pelos Prefeitos Municipais, que como já dito, poderá ser favorável ou contrário, ficando o julgamento a cargo do Poder Legislativo Municipal, que poderá nos casos como mencionado, afastar sua prevalência desde que a deliberação seja tomada por dois terços de seus membros e devidamente fundamentada, observado o princípio do contraditório; da ampla defesa, e do devido processo legal em relação ao chefe do Poder Executivo Municipal.

2. QUANTO AO MÉRITO

Vieram os autos para análise e relatório-voto da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, referente ao exercício financeiro de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Marcos Marcello Trad, Prefeito Municipal - atual.

Em análise da documentação acostada nos autos observa-se que a entrega destas contas anuais de governo ocorreu em 29/03/2017 (data do e-protocolo), portanto, dentro do prazo determinado no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela Resolução TCE - MS nº 54/2016, vigente à época, conforme o Anexo III, item 3.1, subitem 3.1.1, "A", ou seja, dentro de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro (fl. 02).

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Campo Grande/MS relativo ao exercício de 2017 foi concedida através da Lei Municipal nº 5787/2016 (LOA), na qual foi estimada a receita no valor de R$ 3.590.000.000,00 (três bilhões, quinhentos e noventa milhões de reais) e fixada à despesa em igual valor.

No decorrer do exercício financeiro foram abertos créditos adicionais, contudo, a despesa autorizada do Município permaneceu no mesmo montante de R$ 3.590.000.000,00, conforme visto no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada/Consolidado (fls. 123/165) e Decretos de Abertura de Créditos Adicionais (fls. 168/237).

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei

Federal nº 4.320/1964 e Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001 do MF e MPOG, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no Anexo 10 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada/Consolidado (fls. 95/98), o qual evidencia receita orçada de R$ 3.590.000.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 3.158.147.214,69.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, Portaria nº 42, de 4 de abril de1999 do MPOG e Portaria Interministerial nº 163/2001 do MF e MPOG, por apresentar a fixação e realização da despesa orçamentária por categorias econômicas e por classificação funcional, conforme constatado no Anexo 12 - Balanço Orçamentário (fls. 238/240), o qual demonstra despesa autorizada de R$ 3.590.000.000,00 e empenhada na ordem de R$ 3.167.289.855,35.

As Demonstrações Contábeis devem seguir a normatização explicitada na Lei Federal nº 4.320/64 e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) vigente para o exercício. Em análise dos autos constata-se que as contas foram apresentadas como segue: Anexo 12 (Balanço Orçamentário_Consolidado, fls. 238/240); Anexo 13 (Balanço Financeiro_Consolidado, fls. 55605/55606); Anexo 14 (Balanço Patrimonial_Consolidado, fl. 55607), Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais_Consolidado, fls. 246/247), Anexo 16 - Demonstrativo das Dívidas Fundadas Internas e Externas_Consolidado (fl. 55608), Anexo 17 - Demonstrativo da Dívida Flutuante_Consolidado (fl. 55609), Anexo 18 - Demonstração dos Fluxos de Caixa_Consolidado (fls. 55609/55611) e as Notas Explicativas às DCASP (fls. 54903/54953).

Compulsando os autos, verifico que a **despesa total com pessoal do Poder Executivo** foi de 53,93% (R$ 1.542.813.532,13) da Receita Corrente Líquida (R$ 2.860.590.275,61), portanto, representando 99,88% do limite máximo de 54% da RCL previsto no art. 20, III, “b”. Dessa forma, apesar de cumprido o teto exposto na LRF, à despesa total com pessoal ultrapassou o limite prudencial. Nesse contexto, **recomendo ao Gestor**, caso ainda não o tenha feito, que adote os controles estabelecidos no art. 22 da LRF.

Verifico que em relação ao **duodécimo devido ao Poder Legislativo**, o responsável repassou em 2017, valores dentro do limite de 4,5% para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes, permitidos ao órgão a título de despesa total no exercício, percentual relacionado ao somatório da receita tributária efetivamente realizada no exercício anterior e das transferências previstas, em consonância com o disposto no art. 29-A, § 2, da Constituição Federal, o qual estabelece que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal incluso os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar aquele percentual, sendo que o § 2º do referido artigo atribui crime de responsabilidade ao Prefeito Municipal que efetuar repasse que supere tal limite.

Quanto a **Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE**

verificou-se que o responsável cumpriu com o art. 212 da CF/88, aplicando **25,96%** da receita resultante da arrecadação de impostos e de transferências dessa natureza na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como cumpriu o Art. 22 da Lei n° 11.494/2007, aplicando **74,45%** dos recursos na remuneração dos profissionais da educação.

Consoante ao percentual mínimo exigido pela norma constitucional e infraconstitucional, destinado a **Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS** constata-se que Gestor conforme demonstrado na análise da DFCGG, cumpriu a Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º, aplicando o percentual de **36,42%** do produto da arrecadação dos impostos com ações e serviços públicos de saúde.

Não consta no sítio do e-TCE a autuação de prestação de contas do FUNDEB do exercício de 2017, na forma disposta no artigo 27 da Lei Federal nº 11494/2007. **Entretanto**, em análise detalhado dos autos, verifico que o responsável em resposta ao Termo de Intimação (INT - GJD - 6919/2020, fl. 55680) apresentou justificativas e documentos (fls. 55705/55706) com os quais foi possível aferir que os percentuais mínimos exigidos pela norma constitucional e infraconstitucional, destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública e aplicação de recursos do **FUNDEB**, foram devidamente cumpridos.

Entretanto, verificaram-se algumas irregularidades nesta Prestação de Contas de Governo pela equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG) o que ocorreu pela ausência de documentos de remessa obrigatória, bem como informações que não constam dos autos conforme apurado pela análise técnica.

Devidamente intimado nos termos Regimentais (fl. 54982), o Sr. Marcos Marcello Trad compareceu ao processo dentro do prazo estabelecido no art. 110, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, juntando os documentos e justificativas que julgou necessárias para sanar as irregularidades elencadas (fls. 54988/55501).

Em exame final da matéria, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenadoria de Contas dos Municípios (DFCCG/CCM) expos em sua análise que os documentos/justificativas carreados nos autos em resposta à intimação (fls. 54988/55501) sanaram parcialmente as irregularidades, permanecendo algumas as quais reproduzo abaixo:

Item da Análise	Achados	Critério	Evidências/Situação Encontrada
2.2	Remessa enviada em desacordo com o Manual de Peças Obrigatórias.	Resolução TCE/MS nº 88/2018, Anexo III, item 3.1.1, "B".	Inventário dos Bens Móveis e Imóveis, f. 1105-29364/29444-54877.
2.3	Não foram entregues os balancetes mensais da Prefeitura Municipal e da Agencia Municipal de Habitação	Resolução 54/2016, art. 31.	SICOM – Sistema de Controle de Contas Municipais.
4.1.1.1	Realização de remanejamento sem autorização do legislativo.	Constituição Federal, Art. 167, VI e Lei Municipal nº 5.787/2017, art. 5, II.	Decretos de Créditos Adicionais fls. 168-237.

4.2.3	Inscrição de Restos a Pagar não Processados sem suficiente disponibilidade de caixa.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 55, III.	Anexo 12 – Balanço Orçamentário, fls. 238-240. Anexo 14 – Balanço Patrimonial, fls. 244-245 e Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante fls. 270.
4.2.3.	Inconsistência na inscrição dos Restos a Pagar não Processados referentes a despesas com pessoal.	Lei 4.320/64, arts. 63, 36 e 37.	Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante, fl. 270; Relação de Restos a Pagar Inscrito no exercício, fls. 415-539.
4.3.2.	Distorção de classificação da Receita de Contribuição Patronal de R$ 31.155.566,43, como receita orçamentária, quando deveria ter sido classificada como receita de contribuições intraorçamentária.	MCASP 7ª Ed.	Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, fls. 95-98 (Sintético) e Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, fls. 55002-55015 (Analítico)
4.3.3.1	Divergência entre o Balanço Orçamentário e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa com o Balanço Financeiro.	Lei nº 4.320/64 e NBC.T 16.5.	Anexo 12 – Balanço Orçamentário, fls. 238-240; Anexo 13 – Balanço Financeiro, fls. 241-243; e Anexo 18 – Demonstrativo dos Fluxos de Caixa.
4.3.4.1	Balanço Financeiro elaborado com inconsistências.	Lei 4.320/64, art. 103, MCASP 7ª Ed. e IPC 06 – Metodologia para Elaboração do Balanço Financeiro.	Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, fls. 95-98. Anexo 13 – Balanço Financeiro, fls. 241-243.
4.3.5.1	Balanço Patrimonial elaborado com inconsistências.	Lei nº 4.320/64, Art. 105, § 3º.	Anexo 14 – Balanço Patrimonial, fls. 244-245; Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante, fl. 270.
4.3.5.2	Manutenção de disponibilidade de caixa em instituição financeira não oficial e em tesouraria.	Constituição Federal, art. 164, § 3º.	Banco Bradesco, Conta Corrente 5247/70695-7, fls. 55206-55208. Relação de Contas Bancária, fls. 772-780.

Conforme verificado acima, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG) concluiu que a Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, exercício financeiro de 2017, **não está em conformidade**, em todos os aspectos relevantes, com os critérios aplicáveis.

Consoante a análise dos autos, o ilustre representante da d.Auditoria, solicitou a este Relator, para que se fizesse nova intimação do gestor, de modo a esclarecer sobre as impropriedades documentais e contábeis apontadas pela DFCGG e por uma análise preliminar realizada pela própria Auditoria (DSP - GACS LLRP - 4080/2020, fls. 55544/55547).

Em atenção aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, na forma do art. 4º, I, c, do Regimento Interno, **determinei** (DSP - G.JD - 4340/2020, fl. 55548) a intimação do Sr. Marcos Marcello Trad, a remeter a esta Corte de Contas, os documentos e/ou justificativas para sanar as possíveis irregularidades apontadas na análise (ANA - DFCGG/CCM - 10222/2019) e no despacho (DSP - GACS LLRP - 4080/2020) citados em meu relatório.

Em nova manifestação, a d.Auditoria em seu parecer (PAR - GACS LLRP - 4045/2020, fls. 55632/55662) após analisar as alegações/documentos, **ratificou o posicionamento** da equipe técnica da DFCGG, **entretanto**, ressalvou alguns achados (impropriedades) pontuados pela DFCGG, **sobre os quais irei discorrer e fazer as minhas considerações.**

O Ministério Público de Contas expos, em seu parecer (PAR - 2ª PRC - 6989/2020, fls. 55663/55678) que corrobora com os achados apontados pela DFCGG e também pela d.Auditoria, entendendo pela emissão de **Parecer Prévio Contrário à Aprovação** da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Prefeito Municipal, Sr. Marcos Marcello Trad.

Após as manifestações dos órgãos técnicos acima mencionados, e com o objetivo de resguardar as garantias previstas na Lei Maior e em atenção aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, na forma do art. 4º, I, c, do Regimento Interno, foi determinado por este Relator **(*ex officio*)** a intimação do Sr. Marcos Marcello Trad, a remeter a esta Corte de Contas, os documentos e/ou justificativas para sanar as possíveis irregularidades apontadas na análise (ANA - DFCGG/CCM - 10222/2019), no parecer (PAR - GACS LLRP - 4045/2020) e no parecer (PAR - 2ª PRC - 6989/2020).

Devidamente intimado nos termos Regimentais (fl. 55680), o Sr. Marcos Marcello Trad compareceu ao processo através do Oficio nº 283/GAB/PMCG (fls. 55687/55688), dentro do prazo estabelecido no art. 110, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, juntando os documentos e justificativas que julgou necessárias para sanar as irregularidades elencadas na intimação (fls. 55689/55756), documentos estes, que foram apresentados pelo Secretário Municipal de Finanças e Planejamento, Sr. Pedro Pedrossian Neto, conforme as folhas acima já citadas.

Feitas essas considerações, passo a discorrer sobre as irregularidades apontadas pelos órgãos técnicos desta Corte de Contas, registrando os pontos que foram ressalvados pela d.Auditoria, bem como uma análise minuciosa da nova documentação/justificativa acostada nos autos em resposta ao Termo de Intimação formalizada por este Relator, conforme mencionado acima.

A. Remessa enviada em desacordo com o Manual de Peças Obrigatórias.

Neste ponto, acolho e corroboro com o posicionamento da equipe técnica da d.Auditoria, onde cita: "...cumpre esclarecer que, a despeito da Resolução TCE/MS nº 54/2016 exigir o *Inventário Analítico dos bens móveis e imóveis*, na espécie, o Gestor apresentou apenas o inventário dos bens móveis (peças nº 44 e 59). Contudo, na hipótese em tela, considerando-se os documentos e justificativas acostadas ao processo, e que a Portaria da STN nº 548/2015 estabelece como prazo limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais para o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis a data de 01/01/2020, para municípios com mais de 50 mil habitantes[2], no que se refere à remessa obrigatória de dados, consoante com o Manual de Remessa de Informações, aprovado pela Resolução TCE/MS nº 54/2016, as contas anuais de governo **estão instruídas com os documentos regulares exigidos**, conforme Anexo III, Item 3.1, Subitem 3.1.1, Letra B."

[2] https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=3902

B. Não foram entregues os balancetes mensais da Prefeitura Municipal e da Agencia Municipal de Habitação.

Em análise detalhada dos autos, verifico que a d.Auditoria ratificou o achado apontado pela equipe da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG), **entretanto**, a mesma entende, que tal evento não compromete o resultado das demonstrações contábeis da Prestação de Contas de Governo em epigrafe.

Por sinal, reproduzo a decisão do Tribunal de Contas da União - TCU:

> "Assim, **a única ressalva contida nos autos refere-se à remessa intempestiva da prestação de contas. Nesses casos, a jurisprudência deste Tribunal é ampla no sentido de julgar as contas regulares com ressalva** e dar quitação ao responsável. (Acórdão 275/1998, Segunda Turma, Relator: Bento José Bugarini (grifo deste relator)."

Dessa forma, vejo como adequada, neste item, a aplicação do **princípio da razoabilidade**, de modo a afastar o achado (irregularidade) imposto pela equipe da DFCGG.

C. Inscrição de Restos a Pagar Não Processados referentes a Despesas com Pessoal.

No tocante a este achado, este Relator, acompanha o entendimento da d.Auditoria, a qual **afastou o entendimento da equipe da DFCGG,** nos seguinte termos: “Assim, apesar de apresentar insuficiência de caixa em 31 de dezembro de 2017 para quitar os restos a pagar inscritos, o Gestor Público procedeu, no decorrer do mandato, ajustes de forma a impedir o acúmulo excessivo de passivos financeiros ao proceder ao cancelamento de restos a pagar dos exercícios de 2012 a 2017 no montante de R$ 115.731.967,09.”

Quanto a este item em questão, a 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)[3] afirma que “a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros”.

Neste tópico, entendo que o Gestor observou os preceitos da LRF ao corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

D. Inconsistência na inscrição dos Restos a Pagar não Processados referentes a despesas com pessoal

Pelo que se depreende dos autos, **corroboro** com o entendimento da d.Auditoria, pois, ao examinar os documentos juntados no processo não foi possível aferir se as despesas com pessoal inscritas em Restos a Pagar Não Processados se

[3] Disponível no site: http://tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/592968/MDF+8%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o.pdf/90fc2d72-74e4-450e-a897-6b4280df2c79. Acesso em 08/11/2020.

enquadram ou não nas situações excepcionais mencionadas pela equipe da DFCGG.

Observa-se que a fundamentação do citado apontamento se baseia na presunção de que os restos a pagar em exame não se enquadram nos casos excepcionais em que as despesas de pessoal não serão liquidadas no exercício a que se referem.

E. Distorção de classificação da Receita de Contribuição Patronal de R$ 31.155.566,43, como receita orçamentária, quando deveria ter sido classificada como receita de contribuições intraorçamentária.

Quanto a este apontamento, constato que o Gestor em sua justificativa (fl. 55697) não se insurge quanto este achado, haja vista, que a receita é relacionada às Contribuições Patronais para o Fundo de Assistência à Saúde dos Servidores Municipais.

Ainda, em relação a este questionamento, compulsando os autos, verifico que, para a d.Auditoria o referido achado é procedente, visto que o valor de R$ 31.155.566,43 registrado na conta "1210.049.001 - Contribuição Patronal" (Receita Segundo as Categorias Econômicas, Adendo III, do Anexo 2 da Lei Federal nº 4.320/1964 - peça nº 77, fls. 55002/55015) refere-se à contribuição patronal destinada ao Fundo de Assistência à Saúde do Servidor Municipal de Campo Grande - FUNSERV, portanto, uma receita intraorçamentária, conforme as definições contidas no MCASP - 7 Edição.

Ademais, este Relator, entende que tal achado não comprometeu o cálculo da despesa total com pessoal, conforme se observa no Demonstrativo da Despesa de Pessoal (fls. 55516/5517) elaborado pela DFCGG, atingindo o percentual de 53,95 da RCL, cumprindo desta feita com o Art. 20, inciso III, "b" da LC nº 101/2000.

F. Divergência entre o Balanço Orçamentário e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa com o Balanço Financeiro; - Balanço Financeiro elaborado com inconsistências; - Balanço Patrimonial elaborado com inconsistências.

Nesse tópico, a equipe da DFCGG apontou irregularidades, **entretanto**, o Gestor Público após ter sido devidamente intimado (fl. 55549) compareceu aos autos e apresentou novos Balanços - Anexos 13, 14, 16, 17 e 18, todos com as devidas retificações (fls. 55605/55609), as quais foram apreciadas pela d.Auditoria e consideradas satisfatórias para sanar as irregularidades inicialmente elencadas. Ainda, sob esta questão, a d.Auditoria deixou de acolher os supracitados achados apontados pela DFCGG, **entretanto**, em seu posicionamento, entende ser necessário que o Gestor seja advertido para registrar devidamente os demonstrativos e, na necessidade de eventual alteração, que seja feita conforme as normas aplicadas ao setor público.

G. Manutenção de Disponibilidade de Caixa em instituição financeira não oficial e em tesouraria.

Nesse tópico, o Gestor encaminhou justificativa onde informa que a Conta

Corrente do Bradesco (5247/70695-7), destacada na análise da DFCGG no valor de R$ 69.664,91, com a anotação - no campo referente a lançamento - o qual se refere a DEPÓSITO EM CHEQUE/O PRÓPRIO FAVORECIDO. Conforme a alegação do Gestor, este e outros depósitos referem-se a arrecadações de guias DAM, recebidas - em cheques e em espécie - na Tesouraria que fica no Paço Municipal e que, no dia seguinte, são depositadas no Banco Bradesco para, posteriormente, serem transferidas para conta do Município no Banco do Brasil, através de TED TRANSF ELET DISP DEST. MUNICÍPIO DE CAMPO G, conforme também demonstrado no extrato apresentado.

Ainda, a respeito dos débitos nos valores de R$ 39.787,26; R$ 50.023,65; R$ 49.317,50 e R$ 97.409,81, todos destacados em amarelo (extratos anexos), lançados como PAG-FOR C/C R TIME SD L, o Gestor, informa que se referem a pagamentos de servidores e não de fornecedores, esta nomenclatura PAG-FOR é do Banco Bradesco, ferramenta utilizada pela Administração Municipal junto ao Site do Banco Bradesco para liberar os arquivos (anexo a tela demonstrativa, fls. 55634/55639).

Não posso concordar com a tese apresentada pelo Gestor, pois nos extratos apresentados em sua justificativa (fl. 55207), se observa que no campo referente a lançamento - aparece a nomenclatura PAGAMENTO DE FUNCIONÁRIOS, o que é de se esperar que tal lançamento, realmente seja para pagar os funcionários da Prefeitura Municipal.

No entanto, tenho como certo que essa irregularidade é passível de ser **ressalvada**, haja vista, pela insignificância do valor apresentado, frente ao orçamento de R$ 3.590.000.000,00, referente ao exercício de 2017. Invoco aqui a **razoabilidade** que me impõe a LINDB (§ 1º do art. 20 da Lei nº 13.655/2018). A eficiência da decisão administrativa não passa à margem de sua segura motivação, utilidade e finalidade. Aqui a precaução é essencial para se alcançar o interesse público**. Como corolário da precaução se apresenta o princípio da insignificância.** O § 1º da Instrução Normativa nº 52/2007 do Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, informa que se observará "o princípio da insignificância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco". Sua aplicação se dá na hipótese de a reprimenda imposta pelo ordenamento jurídico revelar-se desproporcional ou não razoável, considerada a ação típica ou o resultado dela.

Quanto a este item, recomendo ao Gestor Público atual ou a quem vier a sucedê-lo, que adote medidas para manter as Disponibilidades de Caixa, em instituições Financeiras Oficiais (leia-se pública, controlada pelo Poder Público), ressalvados os casos previstos em lei, cumprindo desta forma o que determina o art. 164, § 3º, da CF/88 e art. 43 da LRF.

H. Realização de remanejamento sem autorização do legislativo.

Em resposta a intimação deste Conselheiro Relator, o Gestor, Sr. Marcos Marcello Trad apresentou suas alegações, quanto ao tema - "transposição,

remanejamento ou a transferência", onde conforme o seu entendimento, o art. 167, inciso VI, da CF/88, o legislador constituinte optou pela mera autorização legislativa prévia, ou seja, **dispensou autorização legislativa específica,** destacando ainda, em sua resposta, que o Poder Legislativo Municipal autorizou, por lei específica, o Chefe do Poder Executivo a "*remanejar, transpor, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2017, e em créditos adicionais"*, por meio da Lei nº 5.793/17, de 03/01/2017 (Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo do Município de Campo Grande)" vejamos:

> "Art. 79. Para fim de implantação de disposições desta Lei, o Prefeito Municipal fica autorizado, mediante decreto: I - **remaneiar**, transpor, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, **as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2017, e em créditos adicionais**, em decorrência da extinção, transformação ou transferência de atividades e projetos, nos casos específicos desta Lei". (grifo conforme o original)

Continuando a sua justificativa, o Gestor acrescentou que a matéria em pauta (remanejamento x autorização legislativa) é suscetível de insegurança jurídica por parte dos jurisdicionados, notadamente, diante da interpretação do art. 43, inciso III, da Lei (nacional) nº 4.320, de 17 de março de 1964, à luz do art. 167, inciso VI, da Constituição Federal.

Por derradeiro, o responsável esclareceu que os Decretos de suplementações ou remanejamentos não ultrapassaram o percentual de 5% (cinco por cento) autorizado na LOA[4], o que no entendimento do responsável, todos tinham prévia autorização legislativa.

Em que pese, esse entendimento, verifico que tanto a DFCGG e d.Auditoria entendem que a justificativa apresentada não pode prosperar conforme exposição explicativa a seguir.

Conforme demonstrativo das alterações orçamentárias (fls. 167/237) verifica-se que a unidade gestora teve seu orçamento suplementado durante o exercício de 2017 no montante de R$ 790.677.000,00 (setecentos e noventa milhões, seiscentos e setenta e sete mil reais) de acordo com autorização prevista na Lei nº 5716/2016 - LDO (Art. 12) e na Lei nº 5787/2016 - LOA (Art. 5º).

Após minuciosa análise, verifica-se por intermédio da DFCGG (fls. 55510/55511), que o Gestor Público procedeu à destinação de recursos de um órgão para outro, como demonstrado no exemplo a seguir:

---

[4] Lembrando-se que, em conformidade com o art. 5°, inciso I da Lei n. 5.787, de 27 de Dezembro de 2016 (LOA), há previsão no seguinte sentido: "Art. 5º Fica o chefe do Poder Executivo autorizado, durante o exercício de 2017, a: *I - abrir, sem autorização legislativa da Câmara Municipal, créditos suplementares até o limite de 5% (cinco por cento) da despesa fixada nesta Lei, utilizando como recursos compensatórios as fontes referidas nos § 1° do, Art. 43, da Lei Federal n. 4.320/1964;"*

Decreto 13.704/17					
Suplementação			Anulação		
Órgão	Programa	Valor	Órgão	Programa	Valor
EMHA	16.482.122.4372	45.000,00	SISEP	26.782.58.2730	150.000,00
EMHA	16.482.119.4407	105.000,00			
Decreto 13.075/2017					
SEFIN	04.123.089.2422	150.000,00	FUNSEP	27.812.130.4366	740.000,00
SEFIN	04.123.089.2422	25.000,00			
SEFIN	04.123.089.2422	65.000,00			
SISEP	15.122.062.2258	500.000,00			
Decreto 13.087/2017					
SISEP	15.452.162.2729	3.575.000,00	SEGES	04.122.115.2702	57.000,00
			FMAS	08.244.145.4379	86.000,00
			FMAS	08.244.145.4379	18.000,00
			FMAS	08.244.145.4379	2.000,00
			FUNDHAB	16.482.119.4410	1.240.000,00
			SEFIN	04.123.089.2422	1.346.000,00
			SEFIN	04.123.089.2422	225.000,00
			SEFIN	04.123.089.2422	581.000,00
			SESDE	06.181.307.2503	20.000,00
Decreto 13.094/2017					
SISEP	26.782.058.2730	1.533.000,00	FAC	08.244.142.4249	400.000,00
			FMS	10.301.257.4150	1.000,00
			FMAS	08.244.294.4373	31.000,00
			FMAS	08.244.145.4379	652.000,00
			FMAS	08.244.284.4424	19.000,00
			EMHA	16.482.122.4372	78.000,00
			SEPLANFIC	28.843.163.2239	28.000,00
			SEPLANFIC	28.843.163.2239	9.000,00
			SEPLANFIC	28.843.163.2239	315.000,00
Decreto 13.126/2017					
SISEP	26.782.058.2730	2.351.000,00	SEMED	12.361.149.2179	70.000,00
			FUNSEP	27.812.017.4354	200.000,00
			EMHA	16.482.122.4372	13.000,00
			SEPLANFIC	28.843.163.2239	32.000,00
			SEPLANFIC	28.843.163.2239	10.000,00
			SEPLANFIC	28.843.163.2239	1.600.000,00
			SEPLANFIC	28.843.163.2239	316.000,00
			SEGOV	04.122.302.2715	110.000,00
Decreto 13.144/2017					
SISEP	26.782.058.2730	427.000,00	FMS	10.302.262.4232	100.000,00
			FMS	10.122.266.4242	220.000,00
			SEFIN	04.123.089.2422	2.000,00
			SEFIN	04.123.089.2422	5.000,00
			SAS	08.122.252.2700	100.000,00

As figuras do Art. 167, inciso VI, da Constituição Federal/88 operam como mecanismos de deslocamentos de valores orçamentários, quer entre categorias programáticas de um mesmo órgão orçamentário (transposição), quer entre órgãos

orçamentários distintos (remanejamento), quer entre categorias econômicas de uma mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial existentes no mesmo órgão orçamentário.

Todavia, esses institutos constitucionais carecem de prévia autorização legislativa, conforme se depreende do texto da lei, vez que a realocação orçamentária operada por qualquer desses mecanismos implica em reprogramação por repriorização de políticas governamentais e, consequentemente, em modificações nas categorias de programação orçamentária:

> "Art. 167. São vedados:
>
> [...]
>
> VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa." (grifo deste Relator)

Que a utilização desses mecanismos de realocamentos orçamentários sem autorização prévia está vedado pela Constituição Federal não resta dúvidas. Tal autorização tampouco pode ser inclusa na LOA por se tratar de matéria estranha ao orçamento, em função do Princípio da Exclusividade, conforme dispõe o Art. 165, § 8º da Carta Magna:

> "Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
>
> [...]
>
> § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei."

Oportuno destacar que, por força do princípio orçamentário da exclusividade, tal autorização não pode constar na LOA. Por tal razão, a União, vem adotando a prática de fazer constar na LDO a autorização para remanejar, transferir ou transpor créditos orçamentários. Citamos, a título de exemplo, o art. 54 da LDO - 2016, Lei 13.408/2016:

> "Art. 54. O Poder Executivo poderá, mediante decreto, **transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2017 e em créditos adicionais**, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, **mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação**, conforme definida no § 1º do art. 5º, inclusive os títulos, descritores, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, grupos de natureza de despesa, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso e de resultado primário.
>
> Parágrafo único. A transposição, a transferência ou o remanejamento não poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2017 ou em créditos adicionais, podendo haver,

> excepcionalmente, adequação da classificação funcional e do Programa de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado ao novo órgão.” (grifo deste Relator)

Importante ressaltar que tal autorização, contida na LDO da União para o exercício de 2017, está inserta na Seção VII - Das Alterações da Lei Orçamentária e que tal autorização só pode ser efetivada dentro dos parâmetros descritos no dispositivo, que resumidamente, decorre da extinção de órgãos devendo ser mantida a estrutura programática e categoria de programação.

Portanto, de modo análogo ao realizado pela União e de modo excepcional, a prévia autorização legislativa poderá constar da **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (LDO), desde que não seja vedada pela legislação local e que seja motivada pela previsão de extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos. Em regra, a prévia autorização legislativa deve ser implementada por lei específica ordinária, respeitadas as disposições da legislação local.

No mesmo rumo, o assunto foi objeto de consulta perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, cuja conclusão foi a seguinte:

> “De forma conclusiva foi exarada a manifestação no sentido da “... impossibilidade de a Lei Orçamentária Anual autorizar ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários. No entanto, há possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, **em caráter excepcional**, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária - remanejamento, transposição ou transferência de recursos - os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não”.
>
> (...)
>
> Neste sentido, faz-se mister trazer à baila o posicionamento do Tribunal de Contas de Minas Gerais - TCE/MG através de sua Ementa de Parecer em Consulta - Tribunal Pleno, de 25 de junho de 2014, conforme segue:
>
> [...] Nada impede, contudo, que a própria lei de diretrizes orçamentárias, em situações excepcionais, preveja a possibilidade de remanejamentos, transposições e transferências, especialmente em face **da previsão da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, ou mesmo de alteração de suas competências.** Cabe ressaltar que tais situações excepcionais devem fazer parte do devido processo legislativo, ou seja, devem estar adequadamente explicitadas na exposição de motivos do projeto da lei de diretrizes orçamentárias, a fim de que essa excepcional motivação seja legitimada pelo Poder Legislativo, ou, em outras palavras, para que essas realocações fiquem absolutamente vinculadas às possíveis alterações estruturais da Administração e para que não sirvam de uma disfarçada flexibilização qualitativa do orçamento.” (grifo conforme o original)

No entendimento deste Relator, o Administrador Público somente poderá aplicar os recursos conforme estabelecido na lei orçamentária (LOA). Portanto, não se

admite, sem autorização legislativa, os deslocamentos de dotações orçamentárias da forma que melhor convier ao gestor, visto que essas práticas desestruturam o orçamento público estabelecido em lei bem como desfavorecem o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, previstas no Art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Reproduzimos abaixo a autorização (Entendimento do Gestor) para as alterações orçamentárias procedidas por meio de remanejamento pelo executivo municipal (Campo Grande/MS) em 2017. Verificamos que o único ato que o respalda é o Art. 5, inciso II da Lei nº 5787/2016 (LOA):

> "Art. 5º Fica o chefe do Poder Executivo autorizado, durante o exercício de 2017, a:
>
> I - abrir, sem autorização legislativa da Câmara Municipal, créditos suplementares até o limite de 5% (cinco por cento) da despesa fixada nesta Lei, utilizando como recursos compensatórios as fontes referidas nos § 1 ° do art. 43, da Lei Federal n. 4.320/1964;
>
> II - **remanejar, independente de encontrar-se dentro do limite estabelecido no inciso I**, após submetido e devidamente aprovado em plenário pela Câmara as dotações nas respectivas categorias econômicas, quando envolver recursos da mesma fonte e unidade gestora orçamentária, nos termos previstos no inciso III do § 1° do art. 43 da Lei Federal n. 4.320/1964." (grifo deste relator)

Assim, fica claro que o Poder Executivo Municipal efetuou remanejamento de despesas sem autorização legislativa, vez que o instituto utilizado (art. 5º, inc. II da LOA) não autoriza o executivo a remanejar recursos orçamentários, ao contrário, o inciso II do art. 5 da Lei nº 5787/2016 (LOA) determina que o executivo poderá remanejar após submetido à aprovação da Câmara Municipal.

Embora o Gestor Público alegue que esteja contido na Lei nº 5787/2016 (LOA) e na Lei nº 5793/2017 (Dispõe sobre a organização administrativa, do Poder Executivo do Município de Campo Grande) a norma autorizadora, este Relator entende que os termos **remanejamento, transferência e transposição** devam estar claros, nítidos na lei, e não implícitos, deixando dúvidas de sua aplicabilidade.

Portanto, no que se refere **à execução** do remanejamento, transposição e transferência de recursos, evidentemente, de antemão, há que se observar a **existência de prévia autorização legislativa**; a partir de então o procedimento ocorre de forma similar a qualquer outra movimentação orçamentária, ou seja, reduzindo a dotação orçamentária de origem dos recursos a serem disponibilizados, e suplementando, no mesmo montante, a dotação de destino de tais recursos orçamentários.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando todos os argumentos e cálculos constantes das Análises e Pareceres exarados pela digna DFCGG, pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, e levando em conta os demais documentos que devem compor a Prestação

de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, o Balanço Geral foi apreciado sob suas posições orçamentárias, financeiras e patrimoniais e, no seu conjunto, entendo que foram respeitados os princípios de contabilidade aplicados à Administração Pública e as normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes.

Embora a Prestação de Contas seja passível de receber aprovação, verifico que os órgãos técnicos e de auxílio revelaram algumas inconsistências que requerem maior atenção, sendo merecedoras de ressalvas e recomendações à Administração Pública Municipal para o aprimoramento da gestão dos recursos e aperfeiçoamento da execução e contabilização da despesa.

Proponho, portanto, ao Egrégio Tribunal Pleno desta Corte de Contas, as seguintes ressalvas e recomendações que devem integrar o Parecer Prévio das Contas do Balanço Geral da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, referentes ao exercício 2017.

3.1 - DAS RESSALVAS

1) Manutenção de disponibilidade de caixa em instituição financeira não oficial e em tesouraria (item g); e

2) Realização de remanejamento sem autorização do legislativo. (item h).

3.2 - DAS RECOMENDAÇÕES

Diante das ressalvas acima elencadas, este Relator propõe as seguintes recomendações:

a) Quanto a Manutenção de Disponibilidade de Caixa em Instituição Financeira Não Oficial e em tesouraria (item g); que o Gestor Público atual ou quem vier a sucedê-lo, que adote medidas para manter as Disponibilidades de Caixa, em instituições Financeiras Oficiais (leia-se pública, controlada pelo Poder Público), ressalvados os casos previstos em lei, cumprindo desta forma o que determina o art. 164, § 3º, da CF/88 e art. 43 da LRF;

b) Quanto a realização de remanejamento sem autorização do legislativo. (item h); que seja inserida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a disposição expressa para autorização de remanejamentos, transposições e transferências orçamentárias, desde que não seja vedada pela legislação local e que seja motivada pela previsão de extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e para que não haja dúvidas quanto à possibilidade de sua realização pelo Executivo; e

c) No que tange aos Demonstrativos Contábeis elaborados com inconsistência, que se registrem devidamente os demonstrativos e, na necessidade de eventual alteração, que seja feita conforme as normas aplicadas ao setor público.

4. VOTO

Considerando as ressalvas e recomendações apontadas nos itens anteriores do Relatório, no sentido de contribuir com o aprimoramento, transparência, controle e eficiência com a gestão dos recursos públicos;

Considerando que as inconsistências apontadas não são passíveis de fundamentar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas contas de governo do Município de Campo Grande/MS;

Considerando que a emissão do presente Relatório-Voto não obsta a apreciação, por esta Corte de Contas, dos atos de gestão realizados pelas autoridades administrativas da Administração Pública Municipal Direta ou Indireta, assim como de demais responsáveis pela gestão de bens ou recursos públicos;

Em face do exposto, consoante razões fáticas e jurídicas relatadas, este Relator, entende que as falhas acima apontadas, tanto pela d.Auditoria quanto pelo i.Ministério Público de Contas, em relação ao conjunto da Prestação de Contas de Governo em questão, não comprometem a análise e a confiabilidade das contas, o que atrai a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, cabendo no presente caso emissão de **Parecer Prévio Favorável à Aprovação com Ressalva** das contas anuais de governo do Município de Campo Grande/MS, exercício financeiro de 2017, com recomendações a serem observadas pelo gestor atual.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, após a apreciação da análise da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão e dos pareceres ofertados pela d.Auditoria e pelo d.Ministério Público de Contas, **VOTO**:

1. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA** da Prestação de Contas de Governo do Município de Campo Grande/MS, referente ao exercício financeiro de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Marcos Marcello Trad, Prefeito Municipal - atual, com fulcro no que dispõem o art. 21, inciso I e o art. 59, inciso II, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, c/c art. 117 do Regimento Interno - TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto;

2. Pela **COMUNICAÇÃO** à Câmara Municipal sobre a emissão de **Parecer Prévio Favorável com Ressalva** à aprovação das contas de governo do Município de Campo Grande/MS, para os fins estabelecidos no art. 33, § 2º e § 6º da Lei Complementar nº 160/2012;

3. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao Gestor responsável, para que observe com maior rigor os prazos para o encaminhamento dos documentos a este Tribunal;

4. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao jurisdicionado responsável ou a quem vier a sucedê-lo que observe com maior rigor a legislação sobre elaboração dos demonstrativos contábeis, apresentando os demonstrativos na forma determinada pelos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), às Instruções

de Procedimentos Contábeis (IPC's) e normas contábeis vigentes, de forma a evitar possíveis impropriedades no futuro;

5. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao gestor atual ou quem vier a sucedê-lo, que adote medidas para manter as Disponibilidades de Caixa, em instituições Financeiras Oficiais (leia-se pública, controlada pelo Poder Público), ressalvados os casos previstos em lei, cumprindo desta forma o que determina o art. 164, § 3º, da CF/88 e art. 43 da LRF;

6. Pela **ADVERTÊNCIA** ao atual gestor do órgão no sentido de que a reincidência nas impropriedades apontadas poderá acarretar novamente as irregularidades das contas subsequentes; e

7. Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno - TCE/MS.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi unânime, firmada nos termos do voto do relator, pela emissão de Parecer Prévio Favorável à Aprovação com Ressalva da Prestação de Contas Anual de Governo do Município de Campo Grande/MS, referente ao exercício financeiro de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Marcos Marcello Trad; com recomendações e advertência ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros; Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 11 de março de 2021.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

VAB/dssm